

# 数字化公共法律服务的现实问题与应对之道

## ——基于数字可行能力的分析

宁立标 朱奎

**摘要:**公共法律服务数字化是推动建设法治社会、构建数字政府和服务型政府的重要举措。基于数字可行能力视野进行检视,数字化公共法律服务仍然存在因无障碍环境支持不足产生的可接近性受限、平台覆盖与辐射短板造成的可提供性缺陷、服务质量不高引发的可接受性不足,以及建设机制不完善导致的可持续性欠缺等现实问题。上述问题是社会结构、主观认识、市场配置与管理模式等多方面因素共同作用的结果。为提升数字化公共法律服务质效,我国需以保障和提升数字可行能力为着力点,注重内在能力与外在条件的深度融合,以无障碍建设和数字技能提升为抓手保障服务可接近性、以优化数字基础设施布局为重点促进数字设施可提供性、以智慧安全双维赋能为目标强化服务内容可接受性、以强化服务建设机制为主线增强服务保障可持续性。

**关键词:**公共法律服务;数字化;数字可行能力;数字包容;法治保障

**DOI:** 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2026.03.018

### 一、问题的提出

公共法律服务是以维护公民基本权利、实现社会公平正义和确保人民安居乐业为根本目的,由司法行政机关统筹提供的法律服务。它不仅是国家公共服务的重要组成部分,也是全面依法治国的基础性、保障性内容,对建设服务型政府与法治社会意义重大。党的十八届四中全会要求推进覆盖城乡居民的公共法律服务体系建设,加强民生领域法律服务。2019年,《关于加快推进公共法律服务体系建设的意见》提出,要全面提升公共法律服务能力和水平;2020年,《法治社会建设实施纲要(2020—2025年)》要求,到2022年基本形成覆盖城乡、便捷高效、均等普惠的现代公共法律服务体系;党的二十大要求建设覆盖城乡的现代公共法律服务体系;党的二十届三中全会、四中全会则要求,健全覆盖城乡的公共法律服务体系,稳步推进基本公共服务均等化。近年来,司法部为贯彻落实党中央和国务院的文件精神,发布了《关于推进公共法律服务体系建设的意见》等多份关于公共法律服务体系建设的指导性意见和建设规划<sup>①</sup>,对公共法律服务进行了全方位的规划。各省市也制定了公共法律服务体系建设的规范性文件,湖北、黑龙江、山东、江苏和厦门等省、市还制定了公共法律服务的专门法规。

考虑到数字技术的强大功能优势,中央和地方关于公共法律服务建设的政策法规均要求推动数字技术与公共法律服务深度融合。在上述政策和法规的强力驱动下,数字化公共法律服务在实践中取得了显著成就。首先,数字化公共法律服务的形式日趋多样,智能化程度显著提升。服务形式从早期基础的数字化服务发展到了大数据、区块链、云计算和智能机器人服务,形成了包含公共法律服务

**基金项目:**贵州省哲学社会科学规划重点课题“数字包容视野下我国‘数字弱势群体’权利保障研究”(22GZZD09)。

**作者简介:**宁立标,贵州大学法学院教授、博士生导师(贵阳 550025; nlb1970@126.com);朱奎,贵州大学法学院博士研究生(贵阳 550025; 13014538961@163.com)。

<sup>①</sup> 其他文件包括:2017年《关于推进公共法律服务平台建设的意见》;2019年《公共法律服务网络平台、实体平台、热线平台融合发展实施方案》;2021年《全国公共法律服务体系建设规划(2021—2025年)》;2025年《公共法律服务规范提升三年行动方案(2025—2027年)》等。

网、智能热线平台、大型智能终端、政务服务软件等多媒介在内的数字平台综合体系。其次,接受数字化公共法律服务的人数呈增长态势。2025年,中国法律服务网法律服务案例库收录案例已达5万余件,其中精品案例近800件。最后,在算法推荐技术加持下,公共法律服务资源投放日益精准。在线查询、远程调解等不仅降低了民众寻求公共法律服务的成本,也构筑了救济权利的坚强后盾。尽管成绩斐然,但仍需认识到,我国数字化公共法律服务的水平和能力与中央关于公共服务的均衡性和可及性要求还存在一定差距,在工作推进中仍然存在高投入、低利用现象,在满足人民群众的需求与期待上仍有一些短板。为落实“十五五”规划提出的任务要求,有必要深入思考数字化公共法律服务的现实问题及其根本原因,探讨数字化公共法律服务提质增效的途径。

随着公共法律服务数字化转型的重要性日益凸显,相关的理论研究成果也日益增多。一些学者指出公共法律服务的数字化转型已经得到普遍认可<sup>①</sup>;还有学者论证了“数字鸿沟”<sup>②</sup>、技术局限<sup>③</sup>、机制障碍<sup>④</sup>等因素对数字化公共法律服务发展的消极影响,主张通过明确政府、社会和数字平台的责任,利用先进数字技术促进公共法律服务的提质升级<sup>⑤</sup>。上述成果虽然为数字化公共法律服务的研究与实践提供了良好的基础,但大多没有系统关注数字化公共法律服务与公民权利之间存在的紧密联系,也没有从人的可行能力尤其是数字可行能力的角度分析数字化公共法律服务的现实问题与解决方案。近年来,数字技术对人类的影响日益凸显,可行能力理论在社会正义领域的影响力也日渐强大,越来越多的学者运用该理论分析数字社会中人的生存和发展、数字社会正义与数字人权保障等问题,一些学者在可行能力概念上拓展出数字可行能力概念,用以探讨数字社会中的数字弱者权益保障和数字正义等问题,为分析数字社会中人的发展以及国家政策目标提供了新的方案<sup>⑥</sup>。由于数字化公共法律服务不仅关乎数字化转型,也关系到公民权利保障和社会正义,数字化公共法律服务存在的不足与数字可行能力具有紧密的联系。因此,从数字可行能力的视角分析数字化公共法律服务质效,探讨数字化公共法律服务发展的现实问题及提质路径,可能是一个有益的理论尝试。

## 二、基于数字可行能力的数字化公共法律服务分析框架

以数字可行能力为视角,聚焦民众实质性地从数字化公共法律服务中获益的机会与自由,能够为观测数字化公共法律服务建设质效提供较为准确的分析框架。

### (一)数字可行能力:理论渊源与概念厘定

数字可行能力来源于可行能力理论,是我国学者以可行能力理论中的可行能力概念为基础自主创新的概念。可行能力理论由印度著名经济学家阿玛蒂亚·森首次提出,之后经美国著名哲学家玛莎·纳斯鲍姆等学者共同发展,现已成为当代世界具有重大影响力的人类发展理论和社会正义理论。该理论认为人的可行能力就是实现各种可能的功能性活动组合的实质自由。依据阿玛蒂亚·森等人的论述,可行能力的内涵具有双重面向:一方面,可行能力体现为个人能够实现的各种功能性活动集合;另一方面,玛莎·纳斯鲍姆列出了人的核心能力清单,指出该集合的形成不仅取决于人的内在能

① 杨凯:《论现代公共法律服务多元化规范体系建构》,《法学》2022年第2期。

② 陈林基:《行动者网络视域下智慧公共法律服务体系建设的逻辑与优化——以“宜律帮”平台为例》,《湖北社会科学》2024年第2期。

③ 喻少如、许柯:《整体智治:公共法律服务数字化转型的内在机理与创新路径——以杭州市滨江区“一码解纠纷”为例》,《电子政务》2023年第5期。

④ 杨凯:《论区块链技术在民事司法程序中的多元化应用——以诉讼服务与公共法律服务“双中心融合”规范体系构造为切入点》,《政法论丛》2022年第2期。

⑤ 龚善要:《生成式人工智能赋能公共法律服务的范式转型》,《东方法学》2024年第5期。

⑥ 比如宁立标(2020)、孟融(2022)、秦瑞标(2022)、汪习根和段昀(2023)、宋保振(2025)与罗有成(2026)等近30篇核心期刊论文明确使用了数字可行能力的概念,并以此探讨数字化转型中的弱者权益保护问题与相应的制度安排。

力,还包含个人能力和政治、社会以及经济环境在结合后所创造的自由和机会<sup>①</sup>,即社会制度安排所提供的外在条件支持。概言之,可行能力理论坚持从实质自由的视角考察民众生活,并指出内在能力与外在条件的混合是实现实质性自由的重要手段。至于如何界定实质性自由的具体内容,阿玛蒂亚·森等人认为“有价值的功能性活动种类很多”,可行能力集由个人可以选择的那些可相互替代的功能性活动向量组成<sup>②</sup>。可见,在可行能力视野下评估人的实质性自由具有开放性、变动性和情景依赖性,必须依据个体的具体生存环境,将物质、能力与制度相结合作为信息基础来确立评估框架。

数字可行能力是可行能力理论在数字时代的新面向,本质上是个体参与数字生活的实际机会与实质性自由,具体表现为通过数字技术实现各种功能性活动的集合<sup>③</sup>。相应地,在数字可行能力视野下评估人的实质性自由,需要关注两个相互影响的维度:内在数字能力与外在的数字设施等技术环境支持。内在能力维度聚焦于提升数字可接近性,旨在保障普遍性接入与使用的基础条件。外在的环境支持维度包括数字设施占有和稳定接入的可提供性,数字平台内容供给适配且安全可靠的可接受性,以及社会政策和法律规范稳定支持的可持续性。数字可行能力的改善最终锚定民众以参与者和创造者的角色能实质享受数字社会发展成果,并赋能其现实世界能力发展的实质性自由。如果不具备这些能力,则数字社会维护人的平等与尊严之基本价值就无法实现。因此,数字可行能力不只是简单的数字资源配给与数字技能提升,而是着眼于两者结合生成的功能性活动集合。

## (二)数字可行能力与数字化公共法律服务的内在关联及其观测维度

数字可行能力的提升与数字化公共法律服务之间存在紧密的联系。首先是目标一致性。可行能力理论既是一种发展理论,也是一种人权理论。数字化公共法律服务的基本目标正是通过向公民提供智慧便捷的法律服务,增强其依法维权的能力与途径。因此,数字可行能力的核心价值与数字化公共法律服务的基本目标具有高度的内在统一性。其次是内容关联性。民众能否有效接近并利用数字化公共法律服务,根本上取决于其内在能力与外在条件是否满足基本的数字可行能力要求。在数字可行能力的视野下推进数字化公共法律服务建设,必须注重内在能力培养与外在环境支持的综合满足。最后是方法契合性。数字可行能力既重视维护国家利益、公共利益,也重视从公民权利和自由角度对法律与公共政策及其实践运行进行思考、评估<sup>④</sup>。由于服务对象的满意度已经成为服务型政府建设和评估的重要标准之一,因此数字可行能力自然成为评估公共法律服务成效最恰当的方法。

正是由于数字化公共法律服务与数字可行能力存在着高度关联,所以发挥其满足人民群众需要的现实功能取决于内外部条件的相互融合。一方面,数字化公共法律服务实效的发挥遵循由内在能力满足到外部条件支持的逻辑理路,该过程以技术适配的可接近性为逻辑起点,经由基础设施的全面覆盖实现可提供性,再通过用户需求的有效回应与安全信赖满足可接受性,最终依托合理的政策支持与制度建设落实可持续性。另一方面,内外部条件的交互式循环是数字化公共法律服务提质增效的内在机理。概言之,以数字技能为核心的内在能力是数字设施、服务内容和制度建设等外部条件发挥作用的基础,内在能力的提升为更充分地争取和利用外部条件支持提供了可能。但外部条件绝非只是实现内在能力的手段和工具,其对内在能力同样具有塑造和拓展作用。也可以说,良好的外部条件支持既为内在能力的实现提供了平台与机会,也使个体可行能力集得到拓展并助力个体内在能力的发展。在这种双向的交互式循环中,实质性自由的发展意味着内外部条件的共同改善,并使由内在能力与外在条件共同定义的数字可行能力集不断拓展。具而言之:

首先,可接近性是指被提供的基本公共服务能够满足民众便利使用的要求。在数字可行能力视

① 玛莎·C·纳斯鲍姆:《寻求有尊严的生活——正义的能力理论》,田雷译,北京:中国人民大学出版社,2016年,第15页。

② 阿玛蒂亚·森:《以自由看待发展》,任贻、于真译,北京:中国人民大学出版社,2013年,第62—63页。

③ 宁立标:《论数字贫困的法律治理》,《南京社会科学》2020年第12期。

④ 姚进忠:《福利研究新视角:可行能力的理论起点、内涵与演进》,《国外社会科学》2018年第2期。

野下,实现可接近性有双重要求。一方面,个体获得数字化服务需要具备基本数字技能,避免因数字技能不足而引发的服务排斥;另一方面,数字服务终端须主动降低技术壁垒,满足数字弱势群体便捷获取数字服务的现实需求。这就要求数字化公共法律服务“三大平台”的数字化转型必须致力于保障所有用户的多样化参与,即通过无障碍的技术方式主动适配用户的数字能力和使用习惯。

其次,可提供性主要指服务终端可以被普遍获取并稳定接入。实现实质性自由所需基本物品的获取权利既取决于个体在社会经济结构中的地位,也与社会生产和分配的方式相关<sup>①</sup>,边缘群体的能力失败就体现为基本物品获取机会的匮乏<sup>②</sup>。同理,提升数字可行能力必须保障个体有机会获取必要的基本物品,这是避免“能力失败”的前提基础,意味着国家不仅要保障公众能够获取数字终端设备等“必需物品”,还要确保网络资费合理、数据传输速度稳定等接入条件可靠。

再次,可接受性强调数字化公共服务本身应具备高效性与安全性。数字化公共法律服务建设本质上是对工具性自由的保障,它要求服务内容在社会机会层面能够有效推动民众各项合法权益的落实,并在防护性保障层面构建起坚实的权利救济社会安全网。进而言之,从数字可行能力的视角出发,数字化公共法律服务必须精准捕捉公众需求,充分依托并发挥数字技术强大的信息储存能力与交互便利性、时空跨越性等独特优势,在扩展个体实际机会的基础上保障信息价值与信息对称,最终实现提升公共法律服务实效的目标,而非仅仅停留在数字技术与法律服务的表层连接<sup>③</sup>。

最后,可持续性强调稳定的建设机制。阿玛蒂亚·森曾深刻指出,“人们在机构和制度组成的世界中生活和行动”<sup>④</sup>,因而需要“求助于法律制度的改革以使社会保障权得以确立,保证最低限度的保护和维持生存”<sup>⑤</sup>。玛莎·纳斯鲍姆也认为,使弱势群体能从国家政策与法律规范中受益且能维持体面生活,是现代良善社会制度的必要原则<sup>⑥</sup>。基于这一判断,在数字可行能力的视野下,数字化公共法律服务属于基本的政务服务,政府必须明确并履行其法律和政策层面的国家义务,通过稳健的社会制度安排持续完善数字化公共法律服务建设体系,确保数字技术惠益能够被社会公平分享。

### 三、数字可行能力框架下数字化公共法律服务的现实问题及其原因

基于数字可行能力的框架审视,民众在获取优质数字化公共法律服务时还存在内在能力与外在条件障碍,充分暴露了数字化公共法律服务建设与人民群众日益增长的需求之间的差距。

#### (一)数字可行能力视野下数字化公共法律服务的现实问题

1. 数字技能短板与无障碍建设不足制约数字服务可接近性。其一,数字技能鸿沟仍是制约我国数字化公共法律服务质效的关键因素,严重影响数字化公共法律服务的可接近性。一方面,对于寻求公共法律服务的数字弱势群体而言,他们可能连最基础的信息检索功能都需要引导才能完成操作,遑论数字调解、在线互动等相对复杂的公共法律服务了。即使是整合了近百项服务业务的智能终端,也同样难以具有可接近性。另一方面,部分服务提供者的数字能力短板也是制约数字服务可接近性的关键因素。调研发现,部分基层调解员不会使用电脑,在录入调解信息时常常找人帮助或随意填写,这难免形成虚假、错误和不可靠的数据,严重削弱数字平台监测分析效能。值得注意的是,尽管《全国公共法律服务体系建设规划(2021—2025年)》提出,我国公共法律服务供给要更加充分、优质、便捷,

① 阿玛蒂亚·森:《贫困与饥荒》,王宇、王文玉译,北京:商务印书馆,2001年,第4页。

② 玛莎·C·纳斯鲍姆:《寻求有尊严的生活——正义的能力理论》,田雷译,第101页。

③ 王岚:《公共法律服务何以更给力》,《人民论坛》2018年第29期。

④ 阿玛蒂亚·森:《以自由看待发展》,任贇、于真译,第135页。

⑤ 让·德雷兹、阿玛蒂亚·森:《饥饿与公共行为》,苏雷译,北京:社会科学文献出版社,2006年,第22页。

⑥ 玛莎·C·纳斯鲍姆:《正义的前沿》,陈文娟、谢惠媛、朱慧玲译,北京:中国人民大学出版社,2016年,第69页。

但是对提升公共法律服务工作者的数字技能问题并没有给予充分关注。其二,数字无障碍环境建设不足。目前,部分地区推出的数字化公共法律服务平台在开发初期未能充分纳入无障碍理念,对服务对象可能存在的视觉、听觉、语言、认知和肢体操作等障碍并未给予足够重视,在实践中导致部分老年人、残疾人与少数民族群众等难以有效获得数字化公共法律服务。

2. 设施覆盖缺陷影响数字设施可提供性。在空间布局层面,数字化公共法律服务资源空间分布结构存在不均衡现象。受资源总量和社会发展结构等现实条件的限制,农村、边远牧区和少数民族地区的基础设施等资源短缺的现象仍然存在。城镇数字化公共法律服务设备无论在数量和质量上都远远领先于乡村,偏远山区、边远牧区的民众在获取数字化公共法律服务方面仍存在困难。中西部地区部署的公共法律服务终端主要集中在县级以上区域,乡镇覆盖率虽有显著提升,但仍存在覆盖不足区域<sup>①</sup>。部分基层地区仅在人口规模超过一定数量的社区部署公共法律服务终端,小规模社区需依赖传统服务或个人终端<sup>②</sup>。调研中还发现,除了设施覆盖短板外,农村地区的老年人和经济弱势群体等个人端的设备接入也往往因网络资费较高而受到限制。

在资源辐射能力层面,优质数字化公共法律服务资源的辐射带动功能受限。目前,县级人民政府承担着建设和管理公共法律服务中心(站/所)的主体责任,城镇地区的公共法律服务中心(站)不仅发挥着基础性作用,而且数字化设施相对集中。因此,面对资源总量分布不均,特别是农村地区数字化公共法律服务设施配置短缺的现象,2020年发布的《法治社会建设实施纲要(2020—2025年)》就要求促进城市优质法律服务资源向农村辐射。但调研中发现,中西部在数字化服务上仍主要依赖中央和省级法律服务网,以及个人端的各种公共法律服务小程序,县乡两级公共法律服务的数字化程度与群众的实际需求之间仍有较大差距。很多地方的优质数字化公共法律服务平台由于本身就可能存在建设不足的客观障碍,也就无法为边远地区提供远程法律服务,因此难以满足基层群众的需求。

3. 服务质量不高弱化内容可接受性。第一,当前数字化公共法律服务的平台融合与精准服务能力有待提升。数字化公共法律服务不等于传统法律服务的电子化和纸质文档的网页迁移。实践中,尽管司法部提出以网络为统领,提升公共法律服务数字化水平,但由于数字技术实际上只能起到辨别、分派法律服务的程序作用,多数网站只是提供法律查询和线下业务办理指引<sup>③</sup>,个人端的数字化平台也停留在提供预约服务与进行基础问答层面,难以实质性办理较为复杂的法律服务业务,因此大部分网络平台不能直接解决现实问题,民众仍需寻求线下实体平台帮助,公共法律服务工作者的实际工作压力也未得到相应的降低。2021年出台的《全国公共法律服务体系建设规划(2021—2025年)》虽然开始关注数据信息汇集与分析运用,但在实现公共法律服务跨部门、跨业务、跨层级上还存在差距。换言之,线上平台虽名义上对应了法律服务事项,却未能在劳动争议、土地纠纷、消费纠纷、合同纠纷等具体场景中实现业务的深度融合。各个模块之间对应着不同的线下部门,数字技术在打通跨部门数据互通壁垒、促进业务协同上的优势发挥受限。以部分地区的在线人民调解为例,数字化仅表现为视频化、图像化,不仅相关资料、证据等仍需从线下平台呈现与交换,而且缺乏同步的信息查询、智能文本生成与调解文书审查等功能,也没有与律师、法院的业务转接功能,不但未能体现出智慧,反而虚化了调解空间场景。

第二,数字化平台对个人信息与数据管理的不足引发民众对隐私权保障的担忧。与传统的线下服务不同,数字技术在带来便利的同时,也使接受服务者面临个人信息泄露的风险<sup>④</sup>。这主要是因为,部分公共法律服务业务涉及隐私敏感度较高的事项和信息,对隐私权和个人信息保护的要求也相

① 于瑞荣、樊江蓉:《我省全面建成一体化公共法律服务终端》,《青海日报》2022年2月17日,第2版。

② 《坚持改革发展创新 努力建设人民满意的公共法律服务体系 | 党的十八大以来贵州省公共法律服务工作亮点成效》, [https://sft.guizhou.gov.cn/xwzx\\_97/szyw/202210/t20221012\\_76710123.html?isMobile=true](https://sft.guizhou.gov.cn/xwzx_97/szyw/202210/t20221012_76710123.html?isMobile=true), 访问日期:2026年3月10日。

③ 宋方青、邱子键:《论基本公共法律服务的供给侧结构性改革》,《东南学术》2023年第1期。

④ 丹尼尔·D.李、管斌、宋博文:《法律与人工智能:用ChatGPT塑造法律实践的未来》,《财经法学》2023年第4期。

应较高。但当前建设方和管理方在隐私信息加密、避免过度获取信息及保证“被遗忘权”等问题上的举措还有待完善,这成为影响民众对数字化公共法律服务首选率和满意率的重要因素之一。以法律信息查询为例,很多数字化公共法律服务平台不仅要实名注册,还要绑定数项个人信息和其他个人隐私数据。此外,数字化公共服务平台也存在未能隐藏或及时删除接受服务者搜索、咨询或办理公共法律服务业务中的隐私信息,忽略了数据主体对其信息的控制权和被遗忘权的现象。

4. 联动与管理机制薄弱削弱建设与发展的可持续性。首先,以司法行政机关为建设主体可能加重联动压力。数字化公共法律服务责任主体存在司法行政机关主导和地方政府统筹两种机制。部分地区以地方性法规形式明确了省市县三级司法行政机关推进数字化公共法律服务的权责,形成了专门机关主导的公共法律服务建设与管理体制。而有些地区的软法性政策文件则更为强调地方政府统筹公共法律服务建设与管理主体责任。数字化公共法律服务需要多部门的协作配合与社会广泛参与,调研中部分司法行政机关就着重提出,目前对公共法律服务建设的全盘谋划、系统规划还不完善,在协同其他部门上存在“一推就动,不推不动”的滞后性,尚未形成各部门齐抓共管的格局。

其次,数字化公共法律服务推出和管理的公众参与不足。在公共法律服务数字平台的开发设计层面,民众缺乏与设计者直接对话的有效渠道。当前,技术研发与社会需求的互动不足是制约数字弱势群体需求满足程度的关键因素。数字化平台建设初期论证往往囿于政府内部,数字弱势群体在建设初期和推行过程中参与不足且缺乏制度保障,导致推出的数字平台与公众需求相疏离,深刻地影响着公众的数字信任和接受心理。在公共法律服务数字平台管理层面,建设管理者对民众反馈评价的响应能力不足,制约民众参与数字化公共法律服务建设与发展的热情。少数县区为完成数字平台下载量的任务指标,将APP下载作为基层干部工作考核内容,但公众下载注册后基本不使用<sup>①</sup>,难以通过平台反映实际问题。同时,由于缺乏有效的响应和处理机制,民众反馈的意见往往无法得到及时回应。虽然有些地方性立法明确了民众有批评建议的权利,并建立了互动渠道,然而从中央到地方都普遍缺乏第三方披露机制对实践效果进行跟踪,亦未建立科学的满意度评价标准体系。

最后,数字化公共法律服务经费和人才保障力度有待提升。一是公共法律服务建设的资源配置结构有待优化。作为化解欠发达地区公共法律服务不足的重要手段,数字化发展具有不可替代的重要意义和较强优先性。然而,《全国公共法律服务体系建设规划(2021—2025年)》虽要求中央财政转移支付资金向欠发达地区倾斜支持,却并未进一步明确数字化公共法律服务建设的优先地位,在落实中央规划中的“数字统领”原则、发挥数字化在建设现代公共法律服务体系中的关键引擎作用上支持不足。尤其是地方财政在投入上的不足,常使基层公共法律服务的数字化只表现为在原有场所简单配备了一些办公设备,基础设施规范化、标准化程度不高。另外,政府对引入市场性法律服务机构缺乏必要引导。除山东省、山西省以及湖北省等地的公共法律服务法规鼓励市场化的法律服务机构减免特殊群体和优抚对象的费用、提升法律服务的公益性外,多数地区尚未对市场性法律服务主体的公益属性和数字化服务进行有效引导和规范,客观上制约了公共法律服务的供应面。

## (二)当前数字化公共法律服务现实问题的主要原因

1. 结构性因素。随着数字化转型的日益加快,公共服务数字化成为促进全社会共享数字时代发展红利的必然举措,数字基础设施的安全稳定接入是公众获取数字技术惠益的前提和基础。然而,区域与群体间数字基础设施建设的结构性失衡,导致了数字公共服务供给能力的差异。《数字中国发展报告(2023年)》指出,我国发达地区与欠发达地区在数字基础设施建设、数字化技术应用等方面存在较大差距,农村地区数字化进程滞后于城市<sup>②</sup>。《数字政府建设发展研究报告(2025)》也明确指出,基

<sup>①</sup> 王云娜、范昊天、李茂颖:《精力更集中 效率在提升》,《人民日报》2021年7月23日,第14版。

<sup>②</sup> 《数字中国发展报告(2023年)》, <https://www.nda.gov.cn/sjj/zhuanti/sjzgzxd/szzgbg/0605/ff808081-96b466bd-0197-3c30d491-065a.pdf>, 访问日期:2026年3月10日。

基础条件与能力差异导致“集而不优”，区域间数字基础能力的梯度差异制约数字政府集约化建设的整体协同推进<sup>①</sup>。总的来看，我国数字化发展不平衡、不充分问题仍较为明显，这种数字服务供给能力差异也是形成数字化公共法律服务平台覆盖不均衡的直接因素。

2. 认识性因素。一方面，由于对数字化转型的理解浅层化，许多地区停留于建网站、装系统、安设备等形式化数字转型，数字技术在其中仅发挥着初级的信息公开、采集等基础功能，并不能与其他平台进行有效的业务转接和服务协同，在减轻民众寻求法律服务成本上的实效受限。另一方面，对民众参与重要性的认识不足，折射出某些地方政府在数字化转型中固守自上而下的单向决策模式。现实中存在有的地方政府直接对接技术开发公司，忽视民众参与，甚至不当增加设计成本或延误建设进度的错误做法。其根源在于，这些地方政府在推动公共法律服务数字化时主要是基于供给思维而非需求思维，因而更多地停留在满足有设备、有网站、有回复等表层的考核指标，忽视了对公共法律服务业务的深度开发。这不仅存在目标异化风险，更隐形化地减损了民众的数字可行能力。

3. 市场性因素。市场性制约因素本质上是由公益性法律服务供给与市场化技术开发之间的结构性张力所致，具体表现为资源布局失衡、供需匹配欠缺及长期发展动力不足等，深层次原因则在于公共服务的市场协同机制尚未建立。一方面，数字化转型潜藏着市场逻辑，设施、资本与资金流向更多集中在高回报领域或城镇与发达地区。农牧边民地区的数字化转型因投资高、回报少、周期长，导致其数字基础设施建设较为薄弱。另一方面，基本公共服务目前主要依赖国家投入，市场和社会组织等主体参与数字化公共法律服务建设的空间相对受限，基层地区公共法律服务单靠国家投入难以为继，缺乏长效运营和维护能力。这就要求在遵循市场规律的前提下，以制度创新重塑市场主体与公共服务的互动关系，推动数字化公共法律服务实现空间均衡、供需适配，完成从政策输血向制度造血的转型。

4. 制度性因素。当前以县级以上人民政府为主导的资源投入型建设模式，受制于基层财政压力与技术瓶颈，难以有效满足数字化的高成本覆盖需求。目前，虽然大部分地区都积极推出各种数字化公共法律服务平台，但在以覆盖率等硬性指标为核心的考核与评价标准下，忽视使用率、适配性与地区实际的形式主义屡见不鲜。因此，对民众实际参与度与满意度的重视程度及其在考核评价中的权重占比还需进一步提升。在协同机制上，公共法律服务的统筹协调工作之所以面临协同乏力的挑战，主要是因为，公共法律服务工作虽然由各级司法行政机关主管，但不同法律服务机构分属不同考核体系，司法行政机关难以具备实质性的统筹协调能力。即便各地尝试以联席会议制度破解责任碎片化问题，但由于联席会议是议事机构，没有决策权、考核权与问责权，在实践中难以形成有力约束与工作合力。

#### 四、以数字可行能力提升促进数字化公共法律服务的提质增效

数字化公共法律服务提质增效是“十五五”时期公共法律服务升级的核心任务，需要在数字包容理念引领下，注重内在能力与外部条件相结合，聚焦可接近性、可提供性、可接受性与可持续性。

##### （一）以无障碍建设和数字技能提升为抓手保障服务可接近性

其一是以数字技能提升为核心弥合数字技能鸿沟。一方面，国家应加强统筹与落实全民数字素养与技能提升工作的力度，开展面向全民的数字技能教育，重点保障老年人、残疾人与低收入者等群体运用数字技术的基本技能。另一方面，强化公共法律服务工作者的数字技能与服务能力。司法行政机关应根据实际条件开展对公共法律服务工作者的数字技能常态化培训，提升公共法律服务工作者融入数字化转型的主动性，以及利用数字平台的业务操作水平与数据信息安全保障能力。其二是以完善数字化公共法律服务无障碍功能为重心的提升服务质效。在公共法律服务立法中可参考《中华

<sup>①</sup> 中国信息通讯研究院：《数字政府建设发展研究报告（2025）——擘画“十五五”是其数字政府集约高效建设新图景》，<https://www.caict.ac.cn/kxyj/qwfb/ztbg/202512/P020251222393210439404.pdf>，访问日期：2026年3月10日。

《中华人民共和国无障碍环境建设法》第32条的规定,要求提供数字化公共法律服务的网站、智能热线平台、大型智能终端、政务服务APP和自助小程序,严格遵守无障碍网站设计标准和国家信息无障碍标准,持续完善公共法律服务数字载体的无障碍功能,提供大字版、语音版等专用服务系统,充分保障老年人和残疾人平等、充分、便捷地享受数字化公共法律服务。此外,为了克服部分少数民族群众获得数字化公共法律服务的语言障碍问题,铸牢中华民族共同体意识,我国不仅要加强国家通用语言文字教育,提升少数民族群众运用国家通用语言获得公共法律服务的能力,也应充分考虑现阶段实际需求,要求公共法律服务的数字载体提供少数民族语言文字版,更好地保障少数民族群众获取数字化公共法律服务的权益。

### (二)以优化数字基础设施布局为重点促进数字设施可提供性

数字中国建设要保障所有人都有接入网络的机会,数字化公共法律服务是法治建设的基础性、保障性工程,确保全体公民平等享有数字化公共法律服务是国家应尽的法定义务。首先,中央层面应适时制定公共法律服务专门法规,将保障和促进数字公共法律服务基础设施均等化作为基本原则,推动数字平台全覆盖。其次,突出对数字弱势群体权利保护的优先性,在资源分配中重点向老年人、妇女、残疾人及农民工、低收入者等群体倾斜。再次,公共法律服务法规需明确指出县级以上政府是建设数字化公共法律服务的首要义务主体。国家在强化数字基础设施建设的同时,应持续推动个人智能手机数据流量提速降费;以公共性数字基础设施建设为依托,保证农村、少数民族地区以及边远地区尚未接入互联网或没有智能手机群体的参与权利。最后,国家应注重发挥人民调解员、“法律明白人”及村(居)法律顾问的中转联络作用,实现对人口密度较大的自然村和农牧林作业区的数字法律服务平台全覆盖。

此外,国家为了建设具有较高辐射能力的优质数字化公共法律服务平台,一方面需持续推动实体平台数字化转型。以乡镇公共法律服务站为依托,在基础设施改进中同步建设基层数字化公共法律服务中心,充分发挥人工智能、大数据和互联网在法律问答、数据分析与法律风险监测上的优势<sup>①</sup>。同时加大农村网络建设支持力度,在条件成熟时逐步推进村级数字化公共法律服务联络站建设。另一方面应实现公共法律移动服务提质升级。逐步建立面向老年人、农民工、青少年及其他特殊群体的专门性大模型应用场景,提升其业务办理灵敏度、精准度,激发数据资源的强大活力,打造一批针对性强的数字化公共法律服务平台,做到精准服务、随身服务。

### (三)以智慧安全双维赋能为目标强化服务内容可接受性

一方面,要强化数字化公共法律服务平台深度融合与业务一体化转接办理能力。一是公共法律服务法规应明确数字化优先发展原则。促进法律咨询、信息查询、线上调解、智能仲裁和网上鉴定等业务的集中融合和快捷转接,着重开发、推广高质量视频服务,优化在线业务并注重提升线上线下平台间、业务事项流程间的转接效率。例如,人民调解不仅应推广人民调解卷宗电子化,建立人民调解案例数据库,还需加强调解过程的数字化辅助与监督性能,实现在线即时法律咨询、业务平台(法院、律所)转接及调解文书线上审查等业务一体化建设。二是以场景化为核心提升公共法律服务精准性。鉴于“大而全”的法律服务网站在效率与质量上均有欠缺,应以场景化为抓手加强重点领域全覆盖,在农民工维权、妇女儿童权益保护、老年人权益保护、合同纠纷、消费者权益保护等重点领域,建立精准靶向的数字化公共法律服务平台。另一方面,推动实现数字化公共法律服务精准供给。以公共法律服务网站和移动客户端为依托,扩大公共法律服务信息公开范围。除法律条文、案例信息和业务办理指引公开外,法律文书范本、业务办理要求与执法服务信息也应被纳入公开范围,提高信息查询的全面性。调解、公证、仲裁、鉴定与律师等行业也应进一步深化法律服务业务数字化水平,加强信息提供的有效性、对称性,满足法治建设要求的公众权益保障目标。

此外,还应加强数字化公共法律服务平台数据信息安全建设。欧盟知识产权局2023年推出的在

<sup>①</sup> 李晓昀、邓崧、胡佳:《数字技术赋能乡镇政务服务:逻辑、障碍与进路》,《电子政务》2021年第8期。

线调解平台将保密作为业务开展的基本原则,高度重视在安全保密环境中进行虚拟互动<sup>①</sup>。《中华人民共和国数据安全法》第6条规定,“各地区、各部门对本地区、本部门工作中收集和产生的数据及数据安全负责”。所以,针对数字化公共法律服务过程中产生的个人数据信息,公共法律服务主管部门应按照数据分类分级保护制度,制定《公共法律服务重要数据信息保护目录》,要求提供数字化公共法律服务的各类主体,对其建设和主管的数字化公共法律服务平台获取的个人涉密数据和隐私信息等,采取加密、隐匿、删除等保护措施。同时,要提升一般性法律咨询和信息查询服务的开放性,明确要求不得在该类业务中设置接受服务者任何个人信息绑定等信息获取程序。对于确需在平台实名验证身份信息的,应遵循业务办理所需的最低信息获取原则,不得过度采集接受服务者个人信息和数据。

#### (四)以强化服务建设机制为主线增强服务保障可持续性

完善建设机制首要的是明确地方政府促进数字化公共法律服务建设的主体责任。由于公共法律服务不仅包含司法行政机关的业务范围,其他机关和社会组织等也承担着一定的化解纠纷、法治宣传和法治文化营造等职责<sup>②</sup>,因而公共法律服务建设责任主体应以地方政府为主。为此,一是在中央和地方公共法律服务立法中明确地方政府是数字化公共法律服务建设的首要主体,负有公共法律服务职责的各部门和单位均应积极承担建设义务。同时,司法行政机关对各种数字化公共法律服务负有建设、指导、管理、监督与反馈责任,负有将本行政区域内数字化公共法律服务建设情况报告地方人民政府的权责。二是推动公共法律服务建设资金向农牧边民地区的数字化投入倾斜,补齐基层数字化公共法律服务软硬件短板。三是重视市场性法律服务的重要作用。从国外的经验看,已有国家在数字政府建设中采取公私合作模式提升数字服务质量和效率<sup>③</sup>。我国同样可采取政府兜底与市场互补相融合的方式,一方面,政府主导的数字化公共法律服务平台为低收入群体等社会边缘群体提供兜底服务,确保欠发达地区基础服务覆盖。另一方面,引入市场力量推动数字化公共法律服务平台建设,采取梯度化模式为不同群体提供精准的公共法律服务,填补政府服务盲区。

增强服务保障可持续性还应完善数字化公共法律服务评估与监督机制。一是明确民众的批评建议权。主管部门应在数字化公共法律服务建设中赋予民众提出意见与建议的权利,确保公共法律服务数字化发展能够认真倾听公众意见。这就要求在公共法律服务法规中将公众的参与、监督与批评权法定化,且在软法性规范中将民众的参与度、满意度等反馈评价,作为评估数字化公共法律服务质效的主要指标。二是将民众参与嵌入技术开发全流程。推动数字化公共法律服务建设不能脱离民众的实际参与<sup>④</sup>,为保障民众在数字技术开发与应用中的参与权,中央和地方公共法律服务建设规范应明确将民众参与作为技术开发的必要程序,防止自上而下的单向决策造成一头热与资源浪费,从而实现数字技术发展与公共需求间的沟通互动。三是建立第三方信息披露机制,定期公布数字化公共法律服务的实时运营情况,及时发现并整改建设与管理中存在的问题。

## 五、结语

党的二十届四中全会要求加强基本公共服务,解决好人民群众急难愁盼问题。当前,我国数字化公共法律服务建设与发展已经取得了显著成就,但是,对照党中央关于稳步推进基本公共服务均等化的要求,仍面临一系列挑战。在法治中国与数字中国建设如火如荼的当下,同时也是中国式现代化实

① 《欧盟知识产权局启动新的知识产权纠纷调解中心》, <https://ipr.mofcom.gov.cn/article/gjxw/lfdt/oz/qtoz/202311/1982810.html>, 访问日期:2026年3月10日。

② 杨凯:《习近平法治思想中的公共法律服务理论》,《东方法学》2022年第6期。

③ 杨巧云、梁诗露、杨丹:《国外政府数字化转型政策比较研究》,《情报杂志》2021年第10期。

④ 张红春、宋洪:《从排斥到包容公众:参与式政府算法治理的逻辑与进路》,《贵州大学学报(社会科学版)》2023年第2期。

现的关键冲刺阶段,我国应当坚持以人民为中心的发展思想,以满足人民群众日益增长的美好生活需要为根本目的,在数字包容理念的指引下强化国家义务和加强法治保障,推动数字化公共法律服务的均等普惠和提质增效,让数字化公共法律服务更多更公平惠及全体人民。

---

## Challenges and Solutions in the Digital Transformation of Public Legal Services : An Analysis Based on Digital Capabilities

Ning Libiao Zhu Kui

(School of Law, Guizhou University, Guizhou 550025, P.R.China)

**Abstract:** Public legal services are legal services coordinated and delivered by judicial administrative organs with the fundamental aims of safeguarding citizens' basic rights, promoting fairness and justice, and ensuring social stability and people's well-being. With the rapid development of digital technologies, China has adopted a wide range of measures to advance the digital transformation of public legal services in order to promote the construction of rule of law in China, Digital China, and a service-oriented government in a coordinated manner, and it has achieved remarkable and significant progress in practice. The forms of digital public legal services have become increasingly diverse, their level of intelligent service delivery has significantly improved, the number of service users has grown substantially, and the quality of digital public legal services has also been markedly enhanced. This has not only reduced the costs for the public of seeking legal services, but has also provided an important safeguard for rights protection and legal relief. However, digital public legal services are closely related to digital capability, and their quality and effectiveness depend on the internal and external conditions under which the people obtain digital public legal services. From the perspective of the capability approach developed by Amartya Sen and others, and through the lens of digital capability, China's current digital public legal services still face several challenges: accessibility is constrained by shortcomings in digital skills and inadequate barrier-free conditions in digital services; availability is undermined by gaps in digital platform coverage in some regions; acceptability is weakened by uneven service quality in digital services; and sustainability is limited by underdeveloped construction mechanisms. These challenges arise not only from broader social structures, but are also closely related to subjective perceptions, resource allocation, and governance models in the construction and development of digital public legal services. To improve the quality and effectiveness of digital public legal services, digital inclusion should be taken as the guiding principle, while the protection and enhancement of digital capability should be treated as the core objective, with particular emphasis on the deep integration of internal capacities and external conditions. Accessibility of services should be ensured by taking barrier-free construction and the improvement of digital skills as the starting point; availability of digital facilities should be promoted by focusing on optimizing the layout of digital infrastructure; acceptability of service content should be strengthened by taking intelligent security empowerment as the objective; and sustainability of service guarantees should be enhanced by taking the strengthening of service construction mechanisms as the main line.

**Keywords:** Public legal services; Digital transformation; Digital capability; Digital inclusion; Rule-of-law guarantee

[责任编辑:苏 捷]